

RDUS

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : DROIT HUMANITAIRE ET DROIT D'INTERVENTION

Auteur(s) : Juanita WESTMORELAND-TRAORÉ

Revue : RDUS, 2003-2004, volume 34, numéro 1-2

Pages : 157-196

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12282>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12282>

Page vide laissée intentionnellement.

DROIT HUMAINITAIRE ET DROIT D'INTERVENTION*

par Juanita WESTMORELAND-TRAORÉ**

SOMMAIRE

1.	Le «droit d'ingérence» et le «principe de non-intervention» dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État	160
2.	La problématique relative à la définition du droit d'ingérence armée humanitaire	165
3.	Un fondement juridique au droit d'ingérence humanitaire ..	166
4.	Exercice d'un nouveau «droit d'ingérence» par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. ou par les États membres	170
5.	Le problème de l'assistance dite «humanitaire» lors des conflits armés non internationaux	173
6.	Le consentement de l'État concerné	175
7.	Le nouveau mandat humanitaire des Forces des Nations Unies	177

*, Exposé présenté aux Journées mexicaines de l'Association Henri Capitant à Mexico et Oaxaca du 18 au 25 mai 2002. Je remercie M^e Véronique Brouillette et le Service de recherche de la Cour du Québec pour leur importante collaboration à la préparation de ce rapport. Les opinions exprimées sont celles de l'auteure. Ce texte a été complété en mai 2002.

**, Juge à la Cour du Québec et Rapporteur national pour le Québec - Canada.

8.	Analyse de quelques cas: «l'intervention» au Libéria (1990); en Irak (1991-1992); en Bosnie-Herzégovine (1992); en Somalie (1992); au Rwanda (1994); et en Haïti (1993-1994)	
	180
8.1	Libéria (1990)	180
8.2	Irak (1991-1992)	182
8.3	Bosnie-Herzégovine (1992)	184
8.4	Somalie (1992)	185
8.5	Rwanda (1994)	188
8.6	Haïti (1993-1994)	190
9.	Quelques critères normatifs possibles pour l'intervention humanitaire de caractère unilatéral	
	192
9.1	Caractère approprié et proportionnel	192
9.2	Caractère ponctuel et temporaire	193
9.3	Caractère résiduel	194
	CONCLUSION	196

«Le droit international est un droit jeune et contesté, mais c'est surtout un droit vivant».¹

Alors que le droit d'intervention, que certains préfèrent appeler le devoir d'intervention, connaît une évolution importante en droit international, il existe toujours une tension réelle entre cette nouvelle pratique et le principe fondamental de la souveraineté de l'État. Les principes de la souveraineté de l'État et d'égalité entre les États sont invoqués comme moyens de protection contre un exercice abusif du droit d'intervention. Dans la foulée d'interventions étatiques de différentes natures, les intéressés recherchent les fondements juridiques de telles interventions ainsi que les moyens d'encadrement efficaces pour prévenir leur détournement de l'objectif humanitaire.

L'histoire récente de persécution des minorités démontre clairement les répercussions des manifestations graves et systémiques de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie sur l'ordre international. La Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme, tenue à Durban en 2001, fait ressortir le lien qui peut exister entre ces manifestations d'intolérance et les menaces à la paix et à la sécurité mondiale:

Nous reconnaissons que les conséquences des formes contemporaines et passées du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée sont des entraves majeures à la paix et à la sécurité mondiales, au respect de la dignité humaine et à la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'un grand nombre de personnes dans le monde, en particulier des Africains, des personnes d'ascendance africaine, des personnes d'ascendance asiatique et des peuples autochtones².

-
1. E. Decaux, *Droit international public*, Paris, Daloz, 1997 à la p. 17, cité dans W. A. Schabas, *Précis du droit international des droits de la personne, avec une attention particulière au droit du Canada et du Québec*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 à la p. 3.
 2. Déclaration, *Rapport de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée*, Durban, 31 août au 8 septembre 2001, para. 103.

1. Le «droit d'ingérence» et le «principe de non-intervention» dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État.

En droit international, c'est plutôt le principe de non-intervention qui est reconnu depuis fort longtemps. Il comporte l'obligation fondamentale des États de ne pas intervenir dans les affaires intérieures et extérieures d'un autre État et s'applique également à toute menace d'une telle intervention³. Par ailleurs, le paragraphe 2(7) de la *Charte des Nations Unies*⁴ interdit également aux Nations Unies d'intervenir «[...] dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État» sous réserve, toutefois, de l'application des mesures coercitives prévues au Chapitre VII.

À l'occasion de l'arrêt *Nicaragua c. États-Unis*, la Cour internationale de justice a d'ailleurs noté qu'il s'agissait d'un principe reconnu par la coutume internationale :

Le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure; bien que les exemples d'atteinte au principe ne soient pas rares, la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier. [...] L'existence du principe de non-intervention dans l'*opinio juris* des États est bien étayée par une pratique importante et bien établie. On a pu d'ailleurs présenter ce principe comme corollaire du principe d'égalité souveraine des États⁵.

Selon la Cour, il y aura intervention illicite si deux éléments sont rencontrés :

-
3. Voir, notamment : *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. A.G. 2625 (XXV), Doc. off. A.G. N.U., 25^e session, supp. n° 28 à la p. 131, Doc. N.U. A/5217 (1970); Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1^{er} août 1975. Adresse URL [en ligne] : <http://www.osce.org/docs/french/1990-1999/summits/helfa75f.htm>.
 4. *Charte des Nations Unies*, C.N.U.O.I., vol. 15 à la p. 365.
 5. *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, 27 juin 1986, C.I.J., Document n° 58, Recueil 1986 à la p. 14 au para. 202.

- l'intervention porte sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun d'entre eux de se décider librement;
- l'intervention prend la forme de moyens de contrainte tels que la force, que celle-ci soit directe ou indirecte⁶.

Le principe de souveraineté des États constitue donc l'un des principaux fondements du principe de non-intervention. Cette souveraineté implique également certaines responsabilités, dont celle de protéger son peuple. Ainsi, même «[...] chez les plus fervents partisans de la souveraineté des États, la défense de cette souveraineté ne saurait, pour l'État, aller jusqu'à prétendre qu'il dispose d'un pouvoir illimité de faire ce qu'il veut à sa population»⁷.

En droit international public, la protection des minorités a connu des poussées sporadiques.⁸ À partir de 1649, le roi de France a proclamé son droit d'intervention au Liban pour protéger la minorité maronite. De plus, comme le soulignait déjà Vattel au milieu de XVIII^e siècle, «[t]oute puissance étrangère est en droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande son assistance»⁹. Avant lui, d'autres penseurs, comme Grotius et Puffendorf, avaient également soutenu que l'intervention armée était justifiée lorsqu'il s'agissait de protéger et de défendre les droits les plus fondamentaux de la personne humaine¹⁰.

Au XIX^e siècle, des traités reconnaissent un droit de regard à certaines puissances européennes sur la situation des minorités dans l'empire ottoman. Ces textes pouvaient couvrir des visées expansionnistes. Toutefois, le Traité de Versailles, en 1919, marque le début d'un régime de protection des minorités en Europe caractérisé par la protection des droits des membres des minorités

6. *Ibid.*

7. COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS, «La responsabilité de protéger», Rapport, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 2001 à la p. 9 (para. 1.35).

8. Schabas, *supra* note 1 aux pp. 9-38.

9. E. De Vattel, *Le code diplomatique de l'Europe*, à la p. 279.

10. G. Kervarec, «L'intervention d'humanité dans le cadre des limites au principe de non-intervention», *Thémis*, Université de Montréal, Faculté de droit, Centre de recherche en droit public, mars 2000. Adresse URL [en ligne] : <http://www.lexum.umontreal.ca/themis/98vol32n1/kervarec.html>.

ethniques, linguistiques et religieuses, la protection des droits des travailleurs, la reconnaissance du statut de réfugié et la création d'une justice pénale internationale pour réprimer les crimes de guerre. De plus, après la première guerre mondiale, plusieurs traités prévoyant la protection des minorités en Europe de l'Est ont été ratifiés; l'importance de ces traités réside surtout dans l'établissement d'un mécanisme de recours pour les membres de ces minorités devant les instances de la Société des Nations. Si ce régime a été de courte durée, il a néanmoins constitué un précédent pour les dispositions de la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux Pactes qui constituent la Charte internationale des droits de la personne¹¹.

Certaines grandes puissances ne se gênaient d'ailleurs pas pour intervenir militairement par considérations humanitaires, telles que la protection des minorités et, quelques fois, dans le but non avoué de faire avancer des projets colonialistes ou néocolonialistes¹². Il s'agissait, la plupart du temps, d'interventions unilatérales issues d'initiatives individuelles.

Ce n'est réellement qu'en 1987 que l'expression «droit d'ingérence» fera son apparition sous la plume de Bettati¹³ et Kouchner¹⁴. Ceux-ci voulaient s'opposer à «[...] la théorie archaïque de la souveraineté des États, sacralisée en protection des massacres»¹⁵.

11. Cette Charte internationale est pertinente à notre discussion en autant qu'elle constitue une reconnaissance universelle de la nature et de l'étendue des droits de la personne, y compris les personnes appartenant à des minorités. S'il existe des controverses marquées sur l'interprétation et l'application de cette Charte, il y a tout au moins une reconnaissance de l'existence de ces droits. Les débats, lors de la dernière Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance qui y sont associées, illustrent bien cette réalité.

12. Schabas, *supra* note 1 aux pp. 9-10.

13. M. Bettati, professeur de droit international public à l'Université Paris II.

14. B. Kouchner, homme politique français, l'un des fondateurs de *Médecins sans frontières*.

15. O. Corten, «Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire», *Le Courrier de l'Unesco*, Juin 1999 dans Association Internet pour la défense et la promotion des droits de l'homme, Le Forum des droits de l'homme, p. 1. Adresse URL [en ligne] : http://www.droitshumains.org/Forum/Ethique_01.htm.

L'assistance humanitaire constituerait à la fois un droit et un devoir. Dans les situations où une intervention est possible, ne pas mourir et avoir la vie sauve est un droit naturel inhérent à chaque être humain¹⁶.

Deux principes sont donc en conflit : celui du devoir d'intervenir dans le but de sauvegarder les droits fondamentaux de la personne humaine et celui de respecter le principe de non-ingérence qui découle des principes de souveraineté des États et de leur égalité souveraine. Cet important dilemme a ainsi été formulé par M. Kofi Annan, le secrétaire général des Nations Unies, dans le rapport du Millénaire qu'il a présenté à l'Assemblée générale :

[...] si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica et devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains?¹⁷

De la même manière, pour plusieurs, la multiplication des interventions depuis la fin de la guerre froide témoigne d'une prise de conscience qui s'est finalement manifestée au niveau international, alors que pour d'autres, il s'agit d'un phénomène menaçant l'ordre international fondé sur la souveraineté des États et l'inviolabilité de leur territoire¹⁸. Loin d'être purement académique, cette opposition vient d'être rappelée dans une décision récente de la Cour internationale de justice.

Dans sa décision du 14 février 2002 relative au mandat d'arrêt international émis par un tribunal belge contre le ministre des affaires extérieures de la République démocratique du Congo, la CIJ a reconnu, en vertu des règles de droit international coutumier, le droit à l'immunité juridictionnelle d'un ministre d'affaires extérieures en exercice. Selon la majorité, cette immunité existe malgré les nombreuses conventions internationales qui imposent aux États le droit et le devoir d'étendre leur juridiction nationale afin de réprimer et de

16. G. Kervarec, *supra* note 10.

17. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. 5.

18. *Id.* à la p. VII.

punir les crimes sérieux. Selon la Cour, ces textes n'affectent pas le droit coutumier accordant l'immunité aux ministres des affaires extérieures, pendant leur terme d'office, car l'immunité est destinée à permettre aux États de poursuivre les relations internationales¹⁹. Par contre, dans une opinion dissidente, la juge Van den Wyngaert pose clairement le conflit entre le respect des attributs classiques de la souveraineté et le besoin de renforcer la protection des droits en respectant le nouveau principe de compétence universelle pour éviter que les personnes soupçonnées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité ne trouvent d'abris. Elle exprime le regret que la Cour n'ait pas fondé sa décision sur ce principe; selon cette juge,

the case was about how far States can or must go when implementing modern international criminal law. It was about the question [of] what international law requires or allows States to do as 'agents' of the international community when they are confronted with complaints of victims of such crimes, given the fact that [an] international criminal court will not be able to judge all international crimes. It was about balancing two divergent interests in modern international (criminal) law: the need of international accountability for such crimes as torture, terrorism, war crimes and crimes against humanity and the principle of sovereign equality of States, which presupposes a system of immunities.²⁰

En réponse à l'argument d'abus ou du chaos qui résulterait des poursuites non justifiées, la juge affirme que cet argument n'a pas été soulevé devant la Cour, une telle allégation étant de toute évidence non fondée. Malheureusement, la juge n'a pas saisi cette occasion pour motiver sa position sur la faiblesse des arguments fondés sur la stabilité et le bon ordre dans les

19. La Cour a pris le soin de déclarer qu'il faut distinguer la question de compétence juridictionnelle nationale de la question d'immunité. L'immunité des ministres des affaires extérieures en office ne veut pas dire l'impunité; l'immunité est limitée. Notamment, elle peut être levée si le ministre est poursuivi devant les tribunaux de son pays, si l'État renonce à l'immunité, si le ministre ne bénéficie pas de l'immunité après son terme d'office, ou si le ministre est traduit devant un tribunal international ayant la compétence requise.

20. Arrest Warrant of 11 April 2000 (*Democratic Republic of Congo c. Belgium*). Dissenting Opinion of Judge Van den Wyngaert, para. 5. www.icj-cij.org/iccjwww/ldocket/iCOBE/icobejudgment/icobe_ijudgment_20020214_vdwynngaert.PDF.

relations «interétatiques». La juge Van den Wyngaert évite d'approfondir cet aspect en se fondant sur la possibilité pour la Cour d'émettre un avertissement contre de tels abus.

2. La problématique relative à la définition du droit d'ingérence armée humanitaire.

Il n'existe pas de définition précise du «droit d'ingérence».²¹ On lui donne parfois une définition *a contrario* en l'opposant à une conception restrictive et rigoriste de la souveraineté des États. Selon Bettati, la notion de «droit d'ingérence» est chargée d'une certaine subjectivité qui est toutefois atténuée lorsqu'on lui ajoute le qualificatif d'«humanitaire» :

Quant à l'expression «droit d'ingérence», sans davantage de précision, elle est dépourvue de tout contenu juridique. Elle n'en acquiert un que si elle est assortie de l'adjectif «humanitaire». Ce dernier, par la finalité qu'il assigne à l'intervention, la prive de l'illicéité dont elle est universellement attachée [...]. Le juriste y préférera l'expression «droit d'assistance humanitaire» davantage finalisée et moins chargée de cette subjective et implicite confrontation, au demeurant erronée, avec les normes de l'anticolonialisme que sont les principes de «non-intervention» et de «non-ingérence»²².

De plus, il ne fait aucun doute que l'expression «droit d'ingérence armée humanitaire» comporte une certaine consonance négative et fait d'ailleurs l'objet de débats depuis de nombreuses années. Yves Sandoz, Directeur du droit international et de la Communication du Comité international de la Croix-Rouge, soulignait que :

L'expression «droit d'ingérence» a hanté les débats sur l'action humanitaire depuis de nombreuses années. Elle est pourtant bien étrange, puisqu'elle réunit deux concepts antinomiques: littéralement «le droit d'ingérence» signifie le droit de faire ce que l'on n'a pas le droit de faire. Même le juriste pourrait cependant lui

21. O. Corten, *supra* note 15 à la p. 2.

22. M. Bettati, «Un droit d'ingérence ?» (1991) R.G.D.I.P. 639 à la p. 644.

trouver une explication dans la notion «d'état de nécessité», situation exceptionnelle dans laquelle le droit tolère que l'on viole ses propres règles²³.

La notion d'«intervention» pose, elle aussi, problème en raison notamment de l'étendue de la gamme des activités qu'elle peut couvrir. L'expression «intervention humanitaire», quant à elle, est l'objet d'une certaine controverse. On peut taxer ceux et celles qui utilisent cette expression de vouloir se servir d'euphémisme dans le but de couvrir la véritable nature de l'opération. Bien qu'employée depuis longtemps et largement utilisée, cette expression reçoit une très forte opposition de la part d'organismes et d'agences humanitaires. Selon eux, cette militarisation du terme «humanitaire» est une abomination et ce, quelles que soient les motivations de ceux qui entreprennent l'intervention²⁴.

Comme nous le verrons plus loin, certains ont profité d'une évolution plus large du discours et de la «reconceptualisation» des enjeux pour parler plutôt du concept de la «responsabilité de protéger». Sans qu'il s'agisse d'une nouvelle appellation d'un même phénomène, il s'agit à tout le moins d'une nouvelle approche de la problématique²⁵. En effet, devant les difficultés de l'exercice pratique du nouveau droit d'intervenir ou de protéger, cette évolution met l'accent sur la prévention comme la meilleure forme de protection.

3. Un fondement juridique au droit d'ingérence humanitaire.

En vertu du droit international public, les États ont l'obligation de réagir aux violations des droits fondamentaux de la personne. L'article premier de la *Charte des Nations Unies* prévoit, par exemple, que les États doivent réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre humanitaire ainsi qu'en développant et en encourageant le respect des droits de

23. Y. Sandoz, «Existe-t-il un droit d'ingérence médiatique?», Colloque L'ONU ET LES JOURNALISTES organisé par l'Association française pour les Nations Unies, Paris, 16 octobre 1999. Adresse URL [en ligne] : <http://www.icrc.org/icrcfre.nsf/a311dd822130b194c125670600391e90/56add04dd4e2bac1412568a30046c2ab?OpenDocument>.

24. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. 10.

25. *Ibid.*

la personne et des libertés fondamentales. L'article 55 de la Charte prévoit, pour sa part, que les Nations Unies doivent favoriser le respect universel et effectif de ces droits et libertés. Le nouveau système issu de la deuxième guerre mondiale était destiné à prévenir la guerre, à résoudre les conflits et à bâtir un nouveau monde de coopération et de paix fondé sur le respect des droits.

Encore plus convaincant, selon nous, est l'article premier (commun) des *Conventions de Genève*. Cette disposition prévoit que les États parties s'engagent à *respecter et à faire respecter* les conventions en toutes circonstances. En plus de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à leurs obligations internationales, les États doivent veiller également à ce que les autres parties contractantes respectent les leurs. Rappelons que cette disposition s'applique également à l'article 3 commun des conventions, lequel s'applique aux conflits armés non internationaux.

Yves Sandoz a également souligné les obligations suivantes des parties au conflit :

- 1) les parties au conflit n'ont pas le droit d'affamer la population de la partie adverse et doivent, comme tous les États, laisser passer l'assistance internationale à destination de cette population quand une telle assistance se révèle indispensable;
- 2) les parties aux conflits ont l'obligation de fournir aux populations qui se trouvent sur le territoire qu'elles contrôlent - y compris donc leur propre population - des vivres, médicaments et autres biens essentiels à la survie de cette population qui viendraient à manquer;
- 3) Au cas où elles sont incapables d'assurer la fourniture de ces biens essentiels aux populations qui en manquent, les parties au conflit doivent accepter des actions d'assistance internationale à destination des territoires qu'elles contrôlent, y compris leur propre territoire²⁶.

26. Y. Sandoz, «Limites et conditions du droit d'intervention humanitaire. Droit d'intervention et droit international dans le domaine humanitaire. Vers une nouvelle conception de la souveraineté nationale», Audition publique de la Commission des Affaires étrangères et de la Sécurité de Parlement européen sur le droit d'intervention humanitaire, Bruxelles, 25 janvier 1994. Adresse URL [en ligne] : <http://www.icrc.org/icrcfre.nsf/6dc683e716df6159412562c900328ef8/3271b67e60efacd1c125641e003b51ce?OpenDocument>.

Certains auteurs soutiennent aussi que l'intervention unilatérale pour protéger la vie des nationaux à l'étranger est admise²⁷. À l'appui de cette théorie, on a avancé l'argument voulant que l'intervention armée destinée à préserver la vie de nationaux à l'étranger ne pouvait être envisagée comme une violation de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique d'un État dans la mesure, bien entendu, où l'intervention est limitée à ce seul but. On a également soutenu que le droit à la légitime défense, tel que prévu à l'article 51 de la *Charte des Nations Unies*, englobait la protection des nationaux à l'étranger. Notons que tous ne sont pas d'accord sur le bien-fondé de cette théorie²⁸.

D'autres auteurs ont soutenu que puisque les droits de la personne bénéficient maintenant de la protection internationale, ils cessent de faire partie de la compétence des États. Cela aurait pour conséquence d'éliminer le champ d'application du paragraphe 2(7) de la Charte des Nations Unies qui prévoit le principe de non-intervention²⁹. Bien que cette thèse soit toujours débattue, elle a le mérite de reconnaître la compétence étatique et le devoir de l'État d'agir dans toutes les sphères de sa compétence pour reconnaître, protéger et sanctionner efficacement les droits de la personne. Au mieux, il peut s'agir de compétence partagée ou complémentaire.

Le droit d'ingérence humanitaire pourrait également, selon nous, trouver sa justification dans le respect des normes de *jus cogens* telles l'interdiction du génocide³⁰. Puisque ces normes sont de nature impérative et qu'aucun État n'est en droit d'y déroger, leur violation devrait nécessairement légitimer une intervention destinée à y mettre fin. D'ailleurs, le professeur Arbour conclut que la violation grave et systématique des droits de la personne par un État constitue une menace objective à la paix internationale et justifie de ce fait l'intervention

-
27. J.-M. Arbour, *Droit international public*, 3^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 à la p. 563; Oppenheim, *International Law*, New York, Éd. Mac Kay, 8^e éd., 1955, vol. 1 à la p. 306; voir également le *dictum* de l'arbitre M. Huber dans sa sentence du 1^{er} mai 1925 : *Affaires des biens britanniques au Maroc espagnol (Espagne c. Royaume-Uni)*, R.S.A., vol. II, p. 615 à la p. 641.
28. J.-M. Arbour, *supra* note 27 aux pp. 565-566.
29. F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'Homme*, Paris, PUF, 1989 à la p. 75.
30. J.-M. Arbour, *supra* note 27 aux pp. 35-36.

humanitaire assistée, au besoin, par un soutien militaire.³¹ Toutefois, devant l'interdiction de l'agression armée, les questions de l'autorisation préalable et de mise en oeuvre de cette intervention demeurent entières, la pratique voulant que l'intervention soit opérée soit directement sous l'autorité du Conseil de sécurité, soit par une délégation d'autorité par celui-ci à une force de commandement international.

D'autres impératifs juridiques sont, de même, énoncés dans les déclarations, pactes et traités relatifs aux droits de la personne, au droit international humanitaire (Conventions de La Haye, Conventions de Genève et protocoles) et même de droit interne.

Encore aujourd'hui, ces objectifs ont une forte résonance au sein des sociétés civiles, des organismes non gouvernementaux et des institutions représentatives des minorités. La Déclaration de la Conférence de Durban inclut la recommandation

...que le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat et d'autres agences, organes et programmes concernés des Nations Unies renforcent leur coordination afin de déceler les formes des violations graves des droits humains et du droit humanitaire dans le but d'évaluer les risques de détérioration accrus pouvant engendrer le génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité.³²

Quant à prétendre que ce droit d'ingérence humanitaire puisse être reconnu comme une norme coutumière³³, bien du chemin reste à être parcouru. En effet, bien qu'il y ait une pratique croissante des États, des organismes régionaux et du Conseil de sécurité lui-même à cet égard³⁴, la manifestation de

31. *Ibid.* à la p. 601.

32. Déclaration, Rapport de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et autres formes d'intolérance, Durban, 31 août au 8 septembre 2001, A/Conf.189/12, para. 153; des recommandations analogues sont adressées à l'Organisation mondiale de la santé au para. 154, à l'Organisation internationale du Travail au para. 155 et à l'UNESCO au para. 156.

33. *Statut de la Cour internationale de justice*, art. 38. Voir également : W.A. Schabas, *supra* note 8 aux pp. 27 et s.

34. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. XI.

leur volonté d'être liés par la règle ne s'est pas encore fait sentir clairement. En fait, cette volonté d'être liés par la règle signifierait une certaine brèche au caractère absolu de leur souveraineté et nous croyons que peu d'États sont disposés à y consentir pour l'instant.

Pour le gouvernement canadien, les situations exigeant une intervention militaire doivent être traitées conformément à la *Charte des Nations Unies*. L'ONU est ainsi «[...] en droit d'employer la force en vertu, d'une part, de l'autorité prééminente que lui confère sa représentativité à l'échelle mondiale et, d'autre part, de sa Charte [...]»³⁵. L'article 24 de la Charte octroie d'ailleurs au Conseil de sécurité la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales; dans les cas d'impasse, la Cour internationale de justice a reconnu le rôle subsidiaire de l'Assemblée générale.³⁶

4. Exercice d'un nouveau «droit d'ingérence» par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. ou par les États membres.

Il y a certes eu, depuis la guerre froide, une évolution dans les interventions dites humanitaires. Un clivage existe toutefois au sein de la communauté internationale sur les bienfaits de ce changement :

Pour certains, ces nouvelles interventions annoncent un monde nouveau où les droits de l'homme passent avant la souveraineté des États; pour d'autres, elles ouvrent la voie à un monde où les grandes puissances piétinent allègrement les plus faibles, manipulant le discours de l'humanitarisme et des droits de l'homme³⁷.

Ce qui est cependant encore plus fondamental, c'est que les avis sont aussi partagés quant à l'existence même d'un droit d'intervention humanitaire

35. DÉFENSE NATIONALE DU CANADA, *Livre blanc sur la défense*, Chapitre 6 «Contribution à la sécurité internationale», 1994. Adresse URL [en ligne] : http://www.dnd.ca/admpol/pol_docs/94wp/ch_six.html ou www.forces.gc.ca/site/Minister/fr/94wpaper/six_f.html.

36. *Avis relatif à Certaines dépenses des Nations Unies*, 20 juillet 1962, Recueil 1962 à la p. 151.

37. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7, para. 1.5.

et ceux qui en sont partisans ne s'entendent pas entre eux sur les modalités d'exercice d'un tel droit³⁸.

Si l'après-guerre froide a été témoin d'une certaine transformation des interventions, les événements qui se sont déroulés au début des années '90 ont aussi suscité plusieurs réflexions. Les cas du Rwanda, du Kosovo, de la Bosnie et de la Somalie ont tous eu, en effet, de «[...] profondes répercussions sur la manière dont le problème de l'intervention est perçu, analysé et défini»³⁹.

C'est ainsi que le secrétaire général a lancé, en 1999 et ensuite en 2000, des appels invitant la communauté internationale à parvenir à un consensus sur les différents problèmes concernant l'intervention sur la scène internationale. En réponse à cette invitation, et suite à l'initiative du Canada⁴⁰, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États était créée en septembre 2000. Les douze membres de la Commission, originaires des différents continents, ont déposé leur rapport en décembre 2001. La conclusion névralgique du rapport est que :

Les États souverains ont la responsabilité de protéger leurs propres citoyens contre les catastrophes qu'il est possible de prévenir – meurtres à grande échelle, viols systématiques, famine. S'ils ne sont pas disposés à le faire ou n'en sont pas capables, cette responsabilité doit être assumée par l'ensemble de la communauté des États⁴¹.

Cette «responsabilité de protéger» s'appliquerait aux conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou encore de l'échec de ses politiques⁴². La protection accordée aux victimes ne serait donc plus envisagée selon le type de conflit en cause, comme c'est le cas

38. *Ibid.* à la p. VII.

39. *Ibid.* à la p. 1, para. 1.4.

40. Lloyd Axworthy, un ancien ministre des Affaires extérieures et du commerce international, s'est largement impliqué dans la mobilisation des ressources pour la mise sur pied de la Commission.

41. *Supra* note 7 à la p. VIII.

42. *Ibid.* à la p. XI.

avec les Conventions de Genève et ses protocoles, et s'étendrait même aux situations strictement internes⁴³.

De plus, l'absence de consentement de l'État concerné ne serait plus un obstacle puisque, selon cette Commission, la responsabilité internationale de protéger doit prendre le pas sur le principe de non-intervention⁴⁴. L'intervention militaire ne serait cependant justifiée que lorsque chaque option de prévention ou de règlement pacifique du différend aurait été explorée⁴⁵.

Cette responsabilité comporte trois obligations spécifiques : celle de prévenir, celle de réagir et celle de reconstruire⁴⁶.

Bref, cette vision émergente autorise l'intervention, même militaire dans des cas extrêmes, à des fins de protection humaine lorsque les deux conditions suivantes sont présentes :

- des civils sont en grand péril ou risquent de l'être à tout moment : pertes considérables de vies humaines ou nettoyage ethnique à grande échelle;
- l'État concerné ne peut pas ou ne veut pas mettre fin au péril ou en est lui-même l'auteur⁴⁷.

Sont aussi compris dans la première condition l'assassinat systématique des membres d'un groupe particulier et leur déplacement ou expulsion physique systématique; les actes de terreur; le viol systématique de femmes appartenant à un groupe particulier; les autres crimes contre l'humanité; les violations du droit de la guerre; les cas d'effondrement d'un État laissant la population massivement exposée à la famine ou à la guerre civile; ainsi que les catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires⁴⁸.

43. *Ibid.* à la p. 16

44. *Ibid.* à la p. XI.

45. *Ibid.* à la p. XII.

46. *Ibid.* à la p. XI.

47. *Ibid.* à la p. 16.

48. *Ibid.* aux pp. 37-38.

Comme nous pouvons le constater, ce sont toutes des situations attentatoires à la conscience, des cas de violations graves, massives et systématiques qui appellent une intervention extérieure.

5. Le problème de l'assistance dite «humanitaire» lors des conflits armés non internationaux.

Le problème principal de l'assistance humanitaire, lors des conflits armés non internationaux, provient du fait que les Conventions de Genève, hormis l'article 3 commun ainsi que le Protocole I, ne sont pas applicables lorsque le conflit n'est pas d'ampleur internationale. Seuls le Protocole II et l'article 3 commun aux conventions trouvent application à l'occasion des conflits armés non internationaux, mais la protection qui y est accordée aux victimes est beaucoup moins étendue.

De plus, aucune disposition du Protocole II ne prévoit, à l'instar de l'article 70(1) du Protocole I, que les offres de secours, remplissant certaines conditions, ne pourront être considérées comme une ingérence dans le conflit ni comme un acte hostile. L'article 3 du Protocole II réaffirme, au contraire, le principe de non-intervention :

Article 3 - Non-intervention

1. Aucune disposition du présent Protocole ne sera invoquée en vue de porter atteinte à la souveraineté d'un État ou à la responsabilité du gouvernement de maintenir ou de rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'État par tous les moyens légitimes.⁴⁹
2. Aucune disposition du présent Protocole ne sera invoquée comme une justification d'une intervention directe ou indirecte, pour quelque raison que ce soit, dans le conflit armé ou dans les affaires intérieures ou extérieures de la Haute Partie contractante sur le territoire de laquelle ce conflit se produit.

49. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, Protocole II, 8 juin 1977.

La marge de manœuvre est donc beaucoup plus étroite, voire nulle, en cas de violation des droits de la personne dans le cadre d'un conflit armé non international. Le paragraphe 1(2) du Protocole II restreint encore davantage le champ d'application des dispositions en prévoyant que le Protocole ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, tels les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues.

Interprétant l'arrêt *Nicaragua*⁵⁰ de la Cour internationale de justice, le professeur Arbour soutient toutefois que la fourniture de secours humanitaires par un État à un autre État dont la population est déchirée par une guerre civile «[...] ne saurait être considérée comme une intervention illicite [...]»⁵¹. Selon cette interprétation, l'intervention est permise à condition d'être strictement humanitaire et non partisane.

Enfin, selon Frédéric Sudre, le droit international des droits de la personne devrait échapper au champ d'application du principe de non-intervention en raison du fait que le domaine des droits humains tend à abolir la distinction entre ordre interne et ordre international⁵².

L'importance de trouver une solution à cette lacune du droit international humanitaire provient, entre autre, du fait que les conflits sont de plus en plus de nature «intra-étatique», donc internes. La position du gouvernement du Canada en la matière est que la communauté internationale doit «[...] créer les structures élémentaires de la paix et de la sécurité, et assumer des responsabilités qui relevaient autrefois des affaires intérieures des États en cause»⁵³. Dans son Livre blanc de 1994, la Défense nationale soulignait d'ailleurs que :

Les opérations les plus ambitieuses entreprises ces derniers temps ont pris la forme d'interventions sous une égide multilatérale visant à faire respecter la volonté de la communauté internationale non seulement

50. *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, *supra* note 5.

51. J.-M. Arbour, *supra* note 27 à la p. 595.

52. F. Sudre, *supra* note 29.

53. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

dans le contexte de guerres entre États, mais de conflits à l'intérieur de certains États⁵⁴.

Pour la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, comme nous l'avons vu dans la section précédente, cette distinction entre conflit international et conflit interne serait supprimée et la protection des civils en serait avantageusement accrue. Rappelons d'ailleurs que le Conseil de sécurité tend, depuis quelques années déjà, à considérer des situations purement internes comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Tel fut le cas en 1992. L'adoption unanime de la résolution 794 par le Conseil de sécurité, en décembre 1992, créant une force d'intervention militaire en Somalie pour assurer l'acheminement des secours et la sécurité du personnel, a marqué un tournant important dans la reconnaissance du droit d'intervention de l'ONU. Les membres du Conseil, ayant constaté l'échec des tentatives de secours effectuées par les casques bleus, déclarent que la guerre civile et l'impasse dans l'acheminement de l'assistance humanitaire aux populations civiles constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales, justifiant le recours au chapitre VII de la Charte.

6. Le consentement de l'État concerné.

Le par. 18(2) du Protocole II aux Conventions de Genève, qui s'applique aux conflits armés non internationaux, stipule de façon non équivoque que le consentement de l'État est nécessaire aux actions de secours :

Article 18

[...]

(2) Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée.

54. *Ibid.*

La situation est cependant quelque peu différente lorsqu'il s'agit d'un conflit armé à caractère international. En effet, le paragraphe 70(1) du Protocole I prévoit que les offres de secours, remplissant certaines conditions énumérées dans la disposition, ne seront considérées ni comme ingérences dans le conflit armé, ni comme des actes hostiles. Si, toutefois, les conditions prévues ne sont pas respectées, l'action de secours sera considérée comme une ingérence à défaut de consentement de l'État concerné.

Enfin, mentionnons que, pour décider de participer à une opération de maintien de la paix, le Canada considère plusieurs facteurs, dont celui concernant le consentement par les parties au conflit de la présence d'une telle opération ainsi que de la participation du personnel canadien à cette opération⁵⁵. Ceci dit, le Canada reconnaît aussi que, lorsque le but visé est la promotion de la sécurité humaine, il peut être nécessaire d'intervenir dans un conflit «[...] pour imposer une paix juste et équitable et éviter des souffrances humaines»⁵⁶. Dans un tel cas, le Canada ne considère pas que le consentement des parties au conflit est nécessaire.

C'est également la conclusion de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États qui autoriserait l'intervention, à certaines conditions, lorsque l'État fait défaut d'agir ou s'il est lui-même l'auteur des violations⁵⁷.

55. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, «Acteurs et intervenants», mise à jour le 31 janvier 2002. Adresse URL [en ligne] : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/actors-f.asp>.

56. *Ibid.*

57. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. 16.

7. Le nouveau mandat humanitaire des Forces des Nations Unies.

Rappelons, d'entrée de jeu, que les Nations Unies ne possèdent pas d'armée et qu'aucune force permanente n'a, à ce jour, été créée. Le gouvernement canadien croit, d'ailleurs, que la constitution d'une telle force permanente constituerait probablement une solution au problème «[...] auquel se heurte l'ONU depuis longtemps lorsqu'elle décide de lever des troupes immédiatement»⁵⁸.

Pour l'instant, toutefois, les Nations Unies dépendent plutôt de la volonté des États membres tout en possédant, cependant, le pouvoir d'ordonner des missions de rétablissement de la paix dont le personnel sera fourni par ces mêmes États, conformément au Chapitre VII de la Charte⁵⁹.

Dès ses débuts, l'ONU déployait déjà certaines missions d'observation. Ce n'est toutefois qu'au milieu des années '50, dans le cadre du conflit opposant l'Égypte et Israël, que le concept de «maintien de la paix» fera véritablement son apparition⁶⁰.

Dans son rapport de 1992 au Conseil de sécurité, *Un Agenda pour la paix*, le secrétaire général de l'ONU de l'époque, Boutros Boutros-Ghali, a proposé la définition suivante du concept de «maintien de la paix» :

Le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi que, dans bien des cas, de personnel civil. Cette

58. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

59. MAECI, «Acteurs et intervenants», *supra* note 55.

60. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, «Le Canada et les opérations de soutien de la paix», mise à jour le 31 janvier 2002. Adresse URL [en ligne] : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/menu-f.asp>.

technique élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix⁶¹.

Jusqu'à récemment, les opérations de maintien de la paix étaient, la plupart du temps, purement militaires. Les soldats déployés étaient surtout utilisés comme force d'interposition entre des États hostiles. Ils étaient souvent appelés à observer l'application d'un traité de paix. On leur demandait ainsi de superviser un cessez-le-feu ou le retrait des forces d'un État ou encore de patrouiller à proximité des frontières contestées⁶².

Depuis la fin de la guerre froide, les opérations de maintien de la paix ont dû s'adapter à de nouvelles réalités en raison, notamment, du fait que ce sont les populations civiles qui sont aujourd'hui les principales cibles des conflits⁶³ et que les conflits «intra-étatiques» sont devenus un problème d'une ampleur beaucoup plus grande que les guerres classiques entre États⁶⁴.

Cette nature plus «interne» des conflits a, par ailleurs, conduit les casques bleus à faire un plus grand usage de la force, le consentement de l'État concerné faisant souvent défaut. Les forces de l'ONU ont ainsi dû faire usage de force pour permettre l'acheminement de secours humanitaires, pour restaurer la démocratie ou encore pour assurer la protection des populations civiles⁶⁵.

La nature des opérations des Nations Unies a donc considérablement changé ces dernières années. La gamme d'activités s'est élargie et couvre maintenant l'ensemble des opérations militaires, telles que les déploiements

61. B. Boutros-Ghali, «Un Agenda pour la paix», 1992 dans MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, «Le cycle de conflit», mise à jour le 31 janvier 2002. Adresse URL [en ligne] : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/conflict-f.asp>.

62. MAECI, «Le cycle de conflit», *supra* note 61; MAECI, «Le Canada et les opérations de soutien de la paix», *supra* note 60.

63. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL, «Opérations de soutien de la paix». Adresse URL [en ligne] : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/HumanSecurity/pso-f.asp> (date d'accès : 27 mars 2002).

64. MAECI, «Le cycle de conflit», *supra* note 61.

65. A. Legault, I. Desmartis et J. Fournier, «L'évolution des missions de paix depuis 1898» dans C. Emmanuelli, dir., *Les casques bleus : policiers ou combattants?*, Collection bleue, Montréal, Wilson & Lafleur, 1997 à la p. 6.

préventifs et les actions d'imposition de la paix, comme ce fut le cas pendant la guerre du Golfe⁶⁶. Au Cambodge par exemple, les Nations Unies ont été chargées de désarmer les factions belligérantes, de rapatrier les réfugiés, d'assurer le respect des droits de la personne, de superviser d'importants ministères du gouvernement national et d'organiser des élections. Des missions, ayant le mandat d'assurer la distribution de secours d'urgence ou encore de surveiller et de former les forces de police locale, ont également été déployées⁶⁷.

Les opérations de soutien de la paix sont également plus fréquentes et reposent sur des mandats plus larges. Le personnel embauché dans le cadre des missions est plus varié et est appelé à intervenir dans des conflits où les enjeux sont plus complexes⁶⁸. En effet, les militaires coopèrent aujourd'hui avec maints experts tels que des policiers, des administrateurs, des juges et des procureurs ainsi que des conseillers spécialisés autant en matière de médias que de santé ou de politique sociale⁶⁹. C'est ainsi que des organismes, tels la Gendarmerie royale du Canada, Élections Canada et le Service correctionnel du Canada, ont été mis à contribution dans le cadre de certaines opérations⁷⁰.

Cette évolution des opérations a connu certains succès, tels la mission de soutien à la transition de la Namibie vers l'indépendance; par contre, des échecs horribles ont également été enregistrés partiellement en Somalie, mais surtout en ex-Yougoslavie et au Rwanda⁷¹. L'analyse de ces dernières missions révèle les faiblesses et les limites à ces interventions. Minées parfois par un soutien politique mitigé, des ressources insuffisantes, des difficultés de coordination, ainsi que les difficultés inhérentes à la nature de l'intervention humanitaire, les opérations étaient piégées et, ceci, malgré l'héroïsme des membres de la mission.

66. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

67. MAECI, «Le cycle de conflit», *supra* note 61.

68. MAECI, «Acteurs et intervenants», *supra* note 59; MAECI, «Le Canada et les opérations de soutien de la paix», *supra* note 60.

69. MAECI, «Le Canada et les opérations de soutien de la paix», *supra* note 60.

70. *Ibid.*

71. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

Selon le gouvernement canadien, un «[...] des défis de l'heure consiste à augmenter la capacité de l'ONU de déployer des troupes rapidement et efficacement pour les nouvelles missions de maintien de la paix»⁷². À cette fin, le Canada a présenté, en septembre 1995, une étude intitulée «Les opérations de paix de l'ONU : Vers une capacité de réaction rapide». Le Secrétariat des Nations Unies a adopté la plupart des recommandations du rapport, mais le Canada continue de préconiser les deux recommandations qui n'ont pas été retenues. Ces recommandations concernent l'état-major de missions à déploiement rapide et la force d'avant-garde⁷³.

Le gouvernement canadien croit également en l'importance de déploiements préventifs. Dans son Livre blanc sur la défense de 1994, la Défense nationale du Canada précise ainsi l'objectif de tels déploiements et l'importance qu'ils représentent :

Les déploiements préventifs ont pour objectif de désamorcer une situation tendue entre des parties sur le point d'entrer en conflit, d'accroître leur degré de confiance mutuelle et d'éviter que des incidents sans importance ne dégénèrent, accidentellement, en conflit généralisé. Le gouvernement considère ce genre de déploiement comme fort utile, dans le cadre d'une stratégie diplomatique plus globale visant à résoudre un conflit par la voie pacifique et à prévenir le déclenchement d'hostilités⁷⁴.

8. Analyse de quelques cas: «l'intervention» au Libéria (1990); en Irak (1991-1992); en Bosnie-Herzégovine (1992); en Somalie (1992); au Rwanda (1994); et en Haïti (1993-1994).

8.1 Libéria (1990)

Un fait intéressant à noter dans ce dossier est l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité lorsque le Comité responsable de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a décidé de mettre sur

72. MAECI, «Acteurs et intervenants», *supra* note 55.

73. *Ibid.*

74. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

pied la force d'interposition ECOMOG. Le Chapitre VIII de la *Charte des Nations Unies* reconnaît effectivement l'existence des organisations régionales et «sous-régionales» et leur rôle en matière de sécurité, mais il stipule qu'«aucune action coercitive ne sera entreprise [...] sans l'autorisation du Conseil de sécurité».

Le Conseil de sécurité a toutefois adopté ultérieurement deux résolutions concernant la crise au Libéria, résolutions qui peuvent être considérées comme une approbation rétroactive de l'intervention⁷⁵. Tout d'abord, par sa résolution 788, le Conseil de sécurité statuait que la détérioration de la situation au Libéria constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales, demandait un embargo complet des armes contre le pays et autorisait la CEDEAO à permettre la mise en application des mesures, conformément au Chapitre VIII. La résolution 866, quant à elle, ordonnait la mise sur pied d'une mission d'observation des Nations Unies au Libéria (MONUL) en précisant que :

[...] la MONUL serait la première mission de maintien de la paix que l'Organisation des Nations Unies entreprendrait en coopération avec une mission de maintien de la paix déjà mise sur pied par une autre organisation, en l'espèce la CEDEAO [...].⁷⁶

La question du consentement des parties à un conflit s'est posée lors de l'intervention de la CEDEAO au Libéria. Le refus manifesté par le Front national patriotique constituait, en effet, une entrave très importante à la mise en place de forces de maintien de la paix. Rappelons que le Front national contrôlait alors une grande partie du territoire libérien. La question fut toutefois résolue, toutes les parties ayant fini par accepter une présence internationale⁷⁷.

75. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. 52

76. Préambule, Résolution 866 (1993) adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 3281^e séance, le 22 septembre 1993.

77. E. D'Aoust, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Université catholique de Louvain, Bruxelles, «Droit international et Politique au Service de la Paix – Questions Juridiques et Politiques Liées aux Conflits dans l'Après-Guerre Froide», Projet de recherche n° 127. Adresse URL [en ligne] : <http://www.cred.be/centre/publi/127f/ch09.htm> (date d'accès : 15 mars 2002).

L'intervention d'ECOMOG n'en a pas été moins controversée pour autant. Tout d'abord, certaines tensions entre francophones et anglophones, qui existaient déjà dans la région, ont été ravivées. De plus, la base légale de l'intervention était, en elle-même, douteuse⁷⁸.

Également, l'efficacité de la force d'interposition était mitigée. En effet, bien que ECOMOG ait réussi à repousser les rebelles et à restaurer l'ordre à Monrovia, elle n'a pas été capable d'établir l'autorité à l'intérieur du pays. De même, les tentatives d'ECOMOG de négocier un cessez-le-feu et un traité de paix n'ont pas abouti. Parfois, la vitesse de déploiement de la force a aussi été remise en question⁷⁹.

Après que certains membres de la force aient été torturés et tués, ECOMOG a adopté une approche beaucoup plus robuste, à tel point que, parfois, «[...] it seemed less like a “peace-making force” and more like an unintended party to the conflict»⁸⁰. C'est pourquoi, selon certains, l'intervention extérieure dans ce pays n'aurait pas été un franc succès puisqu'elle aura, et entre autres, stimulé le processus de violence plutôt que d'avoir pour effet de l'enrayer⁸¹.

8.2 Irak (1991-1992)

Le 5 avril 1991, le Conseil de sécurité adopta la résolution 688 qui autorisait, conformément au Chapitre VII, une intervention armée en Irak afin de protéger la minorité kurde. Le Conseil de sécurité a ainsi interprété de manière plus extensive la notion de menace contre la paix et la sécurité

78. COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS, «The Responsibility to Protect : Research, Bibliography, Background», Supplément sur CD-ROM, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 2001 à la p. 81.

79. *Ibid.* à la p. 83.

80. J. Lewitt, «Humanitarian Intervention by Regional Actors in Internal Conflicts : The Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone», (1998) *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 12, n° 2, 333 à la p. 350 dans CIISE, «The Responsibility to Protect : Research, Bibliography, Background», *supra* note 78 à la p. 83.

81. E. D'Aoust, *supra* note 77.

internationales en y intégrant l'éventualité de flux migratoires⁸². L'exode massif de réfugiés à travers des frontières internationales constituait une menace à la paix et la sécurité dans la région. La résolution somme l'Iraq de mettre fin à la répression et de permettre l'accès, par les organisations internationales humanitaires, aux populations dans le besoin. Le Conseil de sécurité donne le mandat au secrétaire général de prendre tous les moyens nécessaires et il appelle tous les États membres à fournir de l'assistance humanitaire. Selon plusieurs, le droit d'ingérence humanitaire trouvait enfin une application concrète et le Conseil de sécurité affirmait sa nouvelle vocation⁸³.

Le Royaume-Uni, les États-Unis et la France, sans le consentement de l'Iraq, interviennent en créant des zones de protection temporaires dans le nord et le sud du pays. Selon le professeur Arbour, c'est une intervention forcée «en lieu et place du Conseil de sécurité»; par la suite, au moyen d'un mémorandum d'accord entre l'Iraq et l'ONU, celui-ci établit et administre des centres humanitaires⁸⁴.

Plusieurs critiques au sujet de l'intervention persistent. On peut, en effet, mettre en doute la conformité de certaines opérations avec la résolution 688⁸⁵. Si le Conseil de sécurité a interprété de manière extensive la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales lors de l'adoption de la résolution, il semble que cette dernière ait elle-même été interprétée très largement par certains pays. La motivation véritable de ces derniers peut également laisser songeur.

Enfin, de si longues sanctions économiques ne peuvent laisser indifférent, surtout si l'on considère qu'elles affectent particulièrement les populations pauvres et vulnérables⁸⁶.

82. *Ibid.*

83. W.A. Schabas, *supra* note 1 aux pp. 74-75.

84. Arbour, *supra* note 28 aux pp. 597-598.

85. CIISE, «The Responsibility to Protect : Research, Bibliography, Background», *supra* note 78 à la p. 88.

86. *Ibid.* à la p. 86.

8.3 Bosnie-Herzégovine (1992)

Un exemple du nouveau mandat des Forces des Nations Unies peut être donné avec le conflit en ex-Yougoslavie, où les soldats de la paix n'ont pas été déployés pour faire respecter un cessez-le-feu selon la pratique habituelle, mais bien pour assurer la distribution des secours d'urgence et pour stabiliser la situation⁸⁷. Conformément aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, les militaires sont également intervenus pour faire respecter les sanctions économiques décrétées contre l'ex-Yougoslavie.

En fait, la mission de maintien de la paix UNPROFOR devait initialement surveiller la démilitarisation des zones protégées en Croatie mais, la situation se détériorant sérieusement, elle fut amenée à conduire des opérations de sécurité plus complexes, ainsi qu'à protéger les organisations humanitaires et les convois de secours⁸⁸. Pour ce faire, elle a été autorisée, à quelques occasions, par le Conseil de sécurité à employer la force.

Toutefois, le nombre exceptionnellement élevé de réfugiés et de personnes déplacées, la création de camps de concentration et la persécution et déplacement de populations pour des motifs ethniques ont démontré la nécessité d'appliquer une force beaucoup plus grande et plus directe afin de mettre un terme à la violence commise auprès des populations civiles⁸⁹.

Si les opérations de l'ONU ont effectivement permis de sauver des vies dans le cadre de ce conflit, «[...] elles ont également bien mis en lumière le problème des missions dont le mandat évolue sans cesse»⁹⁰. De plus, rappelons que les Nations Unies se sont révélées incapables d'empêcher le massacre de milliers de réfugiés, dans les zones de sécurité de l'ONU, à Srebrenica⁹¹.

87. MAECI, «Le cycle de conflit», *supra* note 61.

88. CIISE, «The Responsibility to Protect : Research, Bibliography, Background», *supra* note 78 à la p. 92.

89. *Ibid.* à la p. 93

90. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

91. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. 1.

Un autre problème de l'intervention fut l'incompatibilité entre les opérations consensuelles et les opérations non consensuelles. La mission en ex-Yougoslavie a permis de mettre en relief la nécessité de déployer des forces significatives pour protéger les zones de sécurité.

Une particularité du conflit en ex-Yougoslavie réside dans le fait que le conflit, d'abord de sécession, s'est transformé en un conflit «interétatique» dès lors que l'entité sécessionniste a obtenu un certain niveau de reconnaissance⁹². Les règles particulières aux conflits armés internationaux devaient dès lors s'appliquer.

L'interprétation de la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales a, une fois de plus, été étendue par le Conseil de sécurité avec l'intégration des violations massives des droits de l'homme. Certes, dans le cas de l'ex-Yougoslavie, ces considérations humanitaires étaient également doublées d'une réelle menace sur le plan international⁹³.

En mai 1993, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 827, autorisant la création d'un Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie chargé de juger les personnes responsables des violations graves au droit international humanitaire commises pendant le conflit.

8.4 Somalie (1992)

Comme dans le cas de l'ex-Yougoslavie, les soldats ont été déployés en Somalie, principalement pour assurer la distribution des secours d'urgence et pour aider à stabiliser et à rétablir la situation⁹⁴. La première réponse de l'ONU aux problèmes de la Somalie fut la mise sur pied d'une opération de maintien de la paix avec UNOSOM I⁹⁵, qui fut déployée avec le consentement des factions dirigeantes.

92. E. D'Aoust, *supra* note 77.

93. *Ibid.*

94. MAECI, «Le cycle de conflit», *supra* note 61.

95. E. D'Aoust, *supra* note 77.

Toutefois, comme la force d'interposition ne comptait que 500 soldats et qu'il n'existait alors aucune autorité capable de maintenir l'ordre sur le territoire, cette force s'est révélée incapable de mener son mandat de maintien de la paix. L'envoi de personnel pour la protection du secours humanitaire fut, par la suite, approuvé⁹⁶.

Puisque, cependant, la situation ne faisait qu'empirer, le Conseil de sécurité a adopté, suite à la recommandation du secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, la résolution 794 qui autorisait la force d'interposition à employer la force. Le secrétaire général dira d'ailleurs, plus tard, que le Conseil de sécurité avait «[...] *established a precedent in history of the United Nations : it decided for the first time to intervene militarily for strictly humanitarian purposes*»⁹⁷. Une autre force d'interposition, UNOSOM II, fut créée en mai 1993.

La question du consentement de l'État demeurait nébuleuse puisque qu'aucune des factions présentes sur le territoire ne pouvait véritablement être considérée comme représentative et, conséquemment, apte à exprimer la volonté de l'État somalien⁹⁸. Ce problème fut résolu par la création d'une opération armée des États membres, en collaboration avec le secrétaire général des Nations Unies, telle qu'autorisée par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII⁹⁹.

Dans ce cas aussi, le Conseil de sécurité a considéré que les violations massives des droits de l'homme constituaient une menace contre la paix et la sécurité internationales. Cela permet de croire que la menace peut dorénavant être strictement interne¹⁰⁰.

96. CIISE, «The Responsibility to Protect : Research, Bibliography, Background», *supra* note 78 à la p. 94.

97. *United Nations Year Book 47*, New York, United Nations, 1993 à la p. 51 dans CIISE, «The Responsibility to Protect : Research, Bibliography, Background», *supra* note 78 à la p. 96.

98. E. D'Aoust, *supra* note 77.

99. *Ibid.*

100. *Ibid.*

Bien que l'intervention ait réussi à soulager une bonne partie de la population de la terrible famine qui l'assaillait, l'intervention en Somalie n'a pas complètement réussi. En effet, comme le soulignait le gouvernement canadien dans son Livre blanc sur la défense de 1994 :

L'opération des Nations Unies en Somalie avait été conçue à l'origine avec la plus grande générosité et les meilleures intentions pour rétablir l'ordre, dispenser des secours humanitaires désespérément attendus et faciliter la reconstruction nationale. Il semble évident, à son terme, qu'au moins deux de ses trois objectifs n'ont pas été atteints¹⁰¹.

C'est ainsi que, comme ce fut le cas au Libéria et au Sri Lanka, l'intervention militaire «[...] loin d'enrayer le processus de violence, l'a stimulée en focalisant sur elle l'animosité des combattants locaux»¹⁰². L'intervention a, par contre, permis de mitiger des causes connexes de mortalité¹⁰³.

L'intervention militaire a d'ailleurs elle-même subi les «[...] conséquences désastreuses des déficiences de sa planification, des erreurs commises dans son exécution et de sa dépendance excessive par rapport à la force militaire»¹⁰⁴.

À certaines occasions, les militaires ont manifesté un comportement offensif, parfois raciste, à l'égard de civils somaliens. Un adolescent somalien de quinze ans a été torturé par des militaires canadiens; il est mort de ses blessures. Suite à cet incident très grave, les autorités militaires canadiennes ont établi des mesures d'enquête et de discipline; des programmes de formation aux droits de la personne et à la non-discrimination ont également été institués.

101. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

102. E. D'Aoust, *supra* note 77.

103. *Ibid.*

104. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. 1.

8.5 Rwanda (1994)

Le Rwanda avait déjà, bien avant 1994, une histoire de conflits violents interethniques présents sur son territoire. Les événements de 1994 ont cependant largement surpassé tout ce que le pays avait, jusqu'alors, connu. Lorsque les violences ont éclaté, en avril 1994, après la mort du président Habyarimana dans un accident d'avion qui a également coûté la vie au président du Burundi, 2500 casques bleus se trouvaient déjà au Rwanda. Ces casques bleus faisaient partie de la mission UNAMIR et y étaient stationnés afin de surveiller les Accords d'Arusha.

Alors que la crise battait son plein, le Conseil de sécurité a décidé de modifier le mandat de UNAMIR; pourtant, au lieu d'envoyer du renfort, il a plutôt décidé de réduire le nombre du personnel de la force à 270 membres. Comme le soulignait la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États dans le supplément à son rapport : «*By withdrawing the force as the bloodbath was gathering speed, the UN sent an unmistakable message to the genocidal forces that there was little or no international resolve to stand in their way*»¹⁰⁵.

Une des critiques de cette politique de retrait et d'inaction était le général Roméo Dallaire, commandant de UNAMIR. Le général demandait l'envoi de quelques 5000 soldats bien entraînés et l'élargissement du mandat afin que ses troupes soient en mesure de protéger les populations civiles. Selon lui, ils auraient alors été capables de ralentir la progression des tueries et, peut-être aussi, de renverser le courant. Les deux demandes ont été refusées, laissant un nombre manifestement inadéquat de soldats sur le terrain¹⁰⁶.

Ce n'est finalement qu'en juin 1994 que le Conseil de sécurité reconnaîtra que la situation au Rwanda constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales et autorisera la constitution, par la France, d'une force,

105. CIISE, «The Responsibility to Protect : Research, Bibliography, Background», *supra* note 78 à la p. 98.

106. *Ibid.*

en vertu du Chapitre VII¹⁰⁷. Le mal, cependant, était à toutes fins pratiques déjà fait.

Suivant le précédent créé en ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité a établi, par sa résolution 955, le Tribunal pénal international pour le Rwanda et lui a confié la compétence pour juger les responsables du génocide.

L'incapacité des forces des Nations Unies, ou le manque de volonté politique, de protéger les civils, incluant le personnel de l'ONU, a subséquentement été décrite comme l'une des questions les plus douloureuses et les plus controversées de cette période¹⁰⁸. Par ailleurs, les puissances qui étaient capables d'intervenir militairement ont aussi été critiquées en raison de leur absence de réaction face au génocide et aux mouvements massifs de réfugiés et de personnes déplacées dans la région des Grands Lacs¹⁰⁹. Ce conflit aura permis d'exposer au grand jour toute l'horreur qui peut résulter d'une telle omission d'agir. L'action était, dans un tel cas, obligatoire, impérative.

On a parfois dit que le problème qu'avait connu l'ONU était de n'avoir pu intervenir à temps. Or, le Secrétariat de l'ONU et certains membres permanents du Conseil de sécurité «[...] savaient que des responsables liés au gouvernement de l'époque étaient en train de préparer un génocide [...]»¹¹⁰. Comme le soulignait la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États dans son rapport :

La volonté internationale – le courage civique – a fait défaut au plus haut niveau. Cette carence n'a pas simplement eu pour conséquence une catastrophe humanitaire pour le Rwanda : le génocide a déstabilisé toute la région des Grands Lacs, et cet effet déstabilisant perdure. Du coup, de nombreux peuples africains en ont conclu qu'au-delà de tous les beaux discours sur l'universalité des droits de l'homme, certaines vies humaines ont beaucoup moins d'importance que d'autres aux yeux de la communauté internationale¹¹¹.

107. *Ibid.* à la p. 100.

108. *Ibid.* à la p. 101.

109. *Ibid.* à la p. VII.

110. *Ibid.* à la p. 1.

111. *Ibid.* à la p. 1.

8.6 Haïti (1993-1994)

Suite au coup d'état militaire qui a renversé le gouvernement du président Jean-Baptiste Aristide, en septembre 1991, l'Organisation des États américains a condamné la dictature militaire et a recommandé l'imposition de sanctions diplomatiques et économiques. En raison de l'absence de réaction de la part du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale a adopté une résolution condamnant sévèrement le renversement illégal du président haïtien et déclarant la situation inacceptable¹¹².

Par la suite, confronté au désastre humain des réfugiés de la mer (*boat people*) qui étaient interceptés par la marine américaine en haute mer, le Conseil de sécurité a finalement adopté une résolution, en vertu du Chapitre VII, dans laquelle il est déclaré que la situation en Haïti représente une menace à la paix et à la sécurité internationales. Un embargo économique était imposé. D'intenses négociations, pour le retour du président, avaient lieu entre le président haïtien en exil aux États-Unis, le Département d'État américain, les Nations Unies et le régime militaire. Les militaires et des groupes criminels organisés, les zenglados, qui jouissaient de la complicité de militaires, continuaient à semer la terreur au pays. De nouvelles sanctions furent imposées en vertu des Chapitres VII et VIII¹¹³.

Le Conseil de sécurité affirma sa position en adoptant la résolution 940 qui autorisait la création d'une force multinationale ayant, notamment, pour but de faciliter le départ des dirigeants militaires d'Haïti et le retour du président légitime. Cette intervention a suscité des réactions généralement favorables auprès de la communauté internationale et le président Aristide retourna à Port-au-Prince en octobre 1994¹¹⁴.

Suite aux élections de 1995, la coalition a ensuite passé le flambeau à une mission des Nations Unies chargée d'assurer la transition. Une police a ainsi été déployée en Haïti pour surveiller et former les forces de police locales

112. *Ibid.* à la p. 102.

113. *Ibid.*

114. *Ibid.* à la p. 104

et aussi pour reconstruire les systèmes correctionnels dévastés¹¹⁵. Malgré le soulagement populaire et l'appréciation de l'intervention internationale qui a permis le retour du président, il existait une insatisfaction importante face à la décision de ne pas désarmer les anciens militaires et les bandes criminelles organisées. Ainsi, une mission civile des Nations Unies a enquêté et documenté les violations des droits de l'homme pendant la période de la junte militaire. D'autre part, un partenariat impliquant plusieurs pays a entrepris le renforcement des institutions publiques et la formation en droits de la personne.

Cette étude sommaire de quelques cas d'intervention ne serait pas complète si on ne relevait pas l'appréhension du pays bénéficiaire de l'intervention devant la présence de troupes étrangères, surtout si l'intervention de la force multinationale, pour des raisons évidentes, ne peut répondre à toutes les attentes de la société civile pour le désarmement des anciennes forces répressives, leur traduction devant la justice et la réparation des torts infligés. Dans le cas d'Haïti, tout se passe sur une trame de fond qui comprend le souvenir de l'occupation militaire américaine pendant presque vingt années; le souvenir d'une période entre les deux guerres mondiales n'était pas effacé et se devait d'être considéré par les responsables politiques dans la prise de décisions. C'est le même peuple qui avait combattu pour son affranchissement et son indépendance en 1804. Autant la population souhaitait le soutien de la communauté internationale, autant elle craignait l'occupation étrangère et la perte du contrôle de sa souveraineté.

Enfin, notons que l'exode des réfugiés et le flux migratoire qui en découlait ont, dans le cas d'Haïti, une fois de plus été interprétés comme constituant une menace contre la paix et la sécurité internationales et ont donné lieu à l'adoption de mesures, conformément au Chapitre VII. Il s'agissait également d'un autre exemple à l'effet que la menace peut dorénavant être principalement interne¹¹⁶, avec une répercussion internationale.

115. MAECI, «Le cycle de conflit», *supra* note 61.

116. E. D'Aoust, *supra* note 77.

9. Quelques critères normatifs possibles pour l'intervention humanitaire de caractère unilatéral.

9.1 Caractère approprié et proportionnel

Avant d'aborder les critères normatifs possibles pour l'intervention humanitaire de caractère unilatéral, rappelons que la Cour internationale de justice a déclaré que la fourniture de secours «strictement» humanitaires ne saurait être considérée comme une intervention illicite si certaines conditions sont rencontrées :

Il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international. Les caractéristiques d'une telle aide sont indiquées dans le premier et le second des principes fondamentaux proclamés par la vingtième conférence internationale de la Croix-Rouge [...]»¹¹⁷.

Ces principes sont les suivants :

- porter du secours sans discrimination, prévenir et alléger les souffrances des hommes, protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine, favoriser la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples;
- ne faire aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique en priorisant les détresses les plus urgentes.

Il est aussi primordial de distinguer l'intervention humanitaire visant à protéger la vie de personnes et de populations victimes de crimes graves, tels les crimes contre l'humanité de celle s'intéressant plutôt à la surveillance de frontière ou encore à la reconstruction d'un système correctionnel. Seules les interventions visant à contrer de réelles menaces à la paix et à la sécurité

117. *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, *supra* note 5 au para. 242.

internationales ou encore à prévenir des catastrophes d'ordre humanitaire pourraient, selon nous, faire l'objet d'une intervention unilatérale.

Également, comme le soulignait Sandoz, il faut distinguer les violations intentionnelles des violations par carence :

Il y a en effet des cas où des Gouvernements ou autres autorités affichent leur mépris des normes humanitaires par leur manière d'agir, sinon de s'exprimer, d'autres cas où il est évident qu'ils ne maîtrisent plus la situation. Des conséquences doivent évidemment en être tirées sur la manière d'intervenir¹¹⁸.

Les pourparlers avec l'État concerné seront, en effet, plus prometteurs lors de violations par carence que lors de violations intentionnelles. Qu'il s'agisse d'un type ou de l'autre, la discussion demeure primordiale. Ainsi, avant d'entreprendre une quelconque intervention, l'État concerné devrait être consulté.

9.2 Caractère ponctuel et temporaire

De plus, l'État désirant intervenir devrait être en mesure de fournir certaines garanties d'impartialité et se doter d'un mandat clair et précis répondant aux besoins spécifiques de la mission. Un processus de réévaluation des mandats avant leur renouvellement devrait également être prévu. L'autorité désignée pour intervenir devrait être distinctement identifiée aux yeux de la communauté internationale.

Certains mécanismes de contrôle devraient aussi être mis sur pied afin, notamment, d'assurer que le secours envoyé est bien distribué aux bénéficiaires légitimes. À cet égard, les organisations non gouvernementales devraient pouvoir conserver leur indépendance afin de maintenir la confiance de l'État chez qui elles se trouvent.

Selon les principes de la Croix Rouge applicables aux organismes non gouvernementaux, l'intervention doit être faite dans le respect des droits de la

118. Y. Sandoz, *supra* note 26.

personne et en tenant compte de la culture des populations. Elle doit autant que possible associer les bénéficiaires à l'intervention et être menée en collaboration avec eux. Elle doit viser à rendre les bénéficiaires autonomes aussitôt que possible. L'indépendance et le caractère non partisan de leur intervention importent non seulement pour les bénéficiaires mais également envers les responsables étatiques.

9.3 Caractère résiduel

L'intervention unilatérale ne devrait intervenir que devant l'omission ou le refus d'agir de l'ONU ou ses organismes régionaux. L'action unilatérale d'urgence devrait cesser lors de l'intervention des Nations Unies, soit directement, soit indirectement.

Le Canada a toujours nettement favorisé le multilatéralisme dans les interventions de ce type. Dans son Livre blanc sur la défense de 1994, le gouvernement canadien note d'ailleurs que :

La communauté internationale se heurte aujourd'hui à des problèmes de sécurité d'une complexité qui défie les solutions toutes faites, et elle tient à les régler dans le cadre d'institutions multilatérales. Cela ne tient pas seulement aux récentes améliorations des relations mondiales, mais au fait qu'à une époque où bon nombre de pays réduisent leurs dépenses militaires en vue de financer leurs grands projets nationaux, la coopération multilatérale est une bonne façon de mettre en commun les ressources de chacun et d'en tirer le meilleur parti¹¹⁹.

Yves Sandoz soutient également que l'utilisation de la force de la part d'États étrangers doit s'inscrire dans le cadre des Chapitres VII ou VIII de la Charte des Nations Unies et que le retour à la notion d'intervention d'humanité, telle qu'elle existait avant la création du système onusien, «[...] c'est-à-dire à un droit d'action unilatéral de chaque État, recèlerait à l'évidence un très grand danger d'abus et un risque évident pour la stabilité des relations internationales»¹²⁰.

119. DNC, *Livre blanc sur la défense*, *supra* note 35.

120. Y. Sandoz, *supra* note 26.

La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États a, elle aussi, souligné dans son rapport que les opérations devaient avoir un caractère multilatéral¹²¹.

Le gouvernement d'un État économiquement faible et vulnérable pourrait, par exemple, craindre l'entrée sur son territoire d'une puissance étrangère ayant d'autres motivations que l'aide humanitaire. Comme le soulignait Yves Sandoz, la clé du problème demeure la prévention et la promotion des droits :

Ériger en système l'intervention armée à but humanitaire constituerait une démission de la communauté internationale face à ses véritables défis : prévenir les conflits et promouvoir les valeurs essentielles portées par le droit international humanitaire¹²².

Pour ce faire, il faut donc renforcer les moyens mis en œuvre pour la prévention des conflits : aide au développement, renforcement des droits de la personne, réflexion poussée pour clarifier l'attitude de la communauté internationale à l'égard de la question des minorités, etc...¹²³. La prévention des conflits demeure, en effet, la solution à privilégier puisque, comme le soulignait Sandoz :

Disons-le d'emblée, même si elle devient parfois nécessaire, l'intervention armée à but humanitaire n'est pas une bonne solution et elle restera toujours un moindre mal dans des situations extrêmes. Elle résulte en effet d'un double échec dont on devrait, en priorité, chercher à tirer les conséquences.

L'échec tout d'abord de régler un différend par des moyens pacifiques, cette mission essentielle de l'Organisation des Nations Unies, l'échec qu'est toujours une guerre.

121. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. XII.

122. Y. Sandoz, *supra* note 26.

123. *Ibid.*

Et l'échec, ensuite, du droit international humanitaire dont l'ambition est, dans les guerres, de faire appliquer les normes humanitaires sur une base consensuelle, sans usage de la force¹²⁴.

Ainsi, notons que la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États a affirmé que la prévention était la principale dimension de la responsabilité de protéger¹²⁵.

CONCLUSION

Force est de constater qu'autant le fondement que l'exercice du droit d'intervention font toujours l'objet de débats juridiques et politiques. Parallèlement, une nouvelle pratique s'instaure, propulsée par les cas trop récurrents de violation massive des droits de la personne, voire même de génocide. L'évolution de ce nouveau droit reflète la réalité du rétrécissement du monde qui provient de la transformation des moyens de communication et du resserrement des liens économiques. Ce droit est témoin de l'érosion des frontières, car il vise à la fois les conflits «interétatiques» et «intra-étatiques». Le droit d'intervenir devrait toutefois reposer sur un plus grand consensus relatif aux conditions et aux moyens d'exercice; à défaut, il risque d'attirer toujours des critiques justifiées.

Finalement, le débat concernant l'existence du droit d'intervenir a le mérite d'interpeller constamment la conscience humaine et la solidarité internationale avançant de ce fait la reconnaissance et la protection des droits de la personne en tant qu'individu ou en tant que membre d'une minorité en droit international public. Aussi, en réprimant les violations des droits spécifiques aux femmes, ce droit peut contribuer à réduire la condition d'inégalité des femmes et des filles qui sont souvent les victimes innommées des guerres civiles et des conflits de caractère ethnique, racial ou religieux. Enfin, le droit d'intervenir s'inscrit dans le mouvement de renforcement des sanctions pour les violations des droits de la personne qui a mené à l'adoption du Traité de Rome de 1998 et à l'établissement du Tribunal pénal international.

124. *Ibid.*

125. CIISE, «La responsabilité de protéger», *supra* note 7 à la p. XI.